

# ПРАВОМОЩИЯ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПРИ ОТПУСКАНЕТО НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

Гинка Валериева\*

## COMPETENCIES OF THE EUROPEAN COMMISSION IN GRANTING STATE AID

Ginka Valerieva

**Abstract:** This article aims to examine the core competencies of the European Commission (EC) concerning the granting of state aid, taking into account that the Commission, in cooperation with Member States, keeps under constant review all systems of aid existing in those states. Attention is paid to the procedure for notification of planned state aid as a result of which the Commission may take a decision and the author examines the types of decisions in different cases and specific conditions. Also it is introduced the exceptions where no prior notification to the Commission is needed which follow different aid schemes covered by the block exemption and de minimis aid. In conclusion, it is suggested to pay attention to the changes in the rules on state aid in the course of the reform of the framework for state aid, which is provided within the European Union.

**Key words:** state aid, European Commission, granting, notification, approval, free competition, fair competition, control, decision of the European Commission, de minimis aid.

Съгласно чл. 175 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) една от приоритетните цели на Общността е свързана със сближаването на най-слабо развитите държави-членки и райони чрез създаване на конкретни условия за растеж и заетост, увеличаване на инвестициите, развитие на човешките ресурси, засилване на конкурентоспособността, опазването на околната среда и подобряване на административната ефективност.

За да насърчи цялостното си развитие, Европейският съюз (ЕС) разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване. По-специално Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-неблагодетелстваните региони.

Структурните фондове на ЕС са основният инструмент за провеждане на неговата регионална политика в изпълнение на отбелязаните по-горе цели и насърчаване на ускорено развитие на

социално-икономическото сближаване на районите в отделните държави – членки, познато още и като Кохезионна политика на ЕС.

Разпределянето на средствата от Структурните фондове на ЕС се подчинява на правилата за държавните помощи, намиращи своята правна уредба в ДФЕС (чл.107–109) и приетите на основание тези текстове множество директиви и регламенти<sup>1</sup>. Вътрешноправната уредба включва основния закон, уреждащ материята, а именно Закона за държавните помощи (ЗДП) и Правилника за неговото прилагане (ППЗДП). В изпълнение на чл. 114 и сл. ДФЕС нашата правна уредба като цяло е хармонизирана с европейските юридически правила и норми, касаещи държавните помощи.

Правно признатата възможност за реално влияние върху планирането на развитието на регионално и местно ниво на държавите-членки от страна на Съюза чрез предоставянето на държавни помощи поставя осезателно въпроса за органите, притежаващи компетентност в тази об-

\* Редовен докторант в ЮФ, СУ „Св. Климент Охридски”

<sup>1</sup> Като пример могат да се посочат Регламент № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагане на чл. 93 (понастоящем чл. 108 ДФЕС), Оф. Вестник L83,27.03.1999 (т. нар. Процедурен регламент) и Регламент (ЕО) на Комисията от 21 април 2004 г. за прилагането на Регламент (ЕО) № 659/1999 г. на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, Обн. Л. ОВ. бр. 140 от 30 април 2004 г., които са от съществено значение за тезите в настоящата статия и ще бъдат подробно разгледани.

ласт на европейско и национално ниво, както и за процедурите за отпускане на съвместима с принципите на вътрешния пазар държавна помощ.

Органите, които притежават правно признати правомощия да разрешават и координират отпускането на държавните помощи са на европейско ниво – Европейската комисия (ЕК) и на национално – министърът на финансите, а в областта на земеделието и рибарството – министърът на земеделието и храните.

Правната рамка създава пирамидална структура, чиито върховен орган с най-широка компетентност е ЕК.

Комисията е орган, който контролира ефикасното прилагане и съблюдаване на общностното право, тя е „администратор и управляващ различните политики на ЕС, посредник между държавите-членки и изразител на общностния интерес”<sup>2</sup>, доближаваща се най-много на база разнородните функции, които притежава, до „европейско правителство”. Комисията осигурява спазването на *acquis communautaire* (първичното и производното право на ЕС) от страна на отделните физически и юридически лица, институциите на Съюза и държавите – членки. Вследствие на тези свои функции, ЕК съвсем логично се явява основният орган, наблюдаващ изпълнението на политиките на ЕС.

Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави (чл. 108 ДФЕС). Контролът на държавните помощи от страна на ЕК е важен компонент в защита на правилата на свободната и лоялна конкуренция и необходима мярка за защита на свободната търговия. Спазването на нормативните правила и процедури води до създаване на равни условия и правно гарантирани възможности за отделните предприятия, региони и сектори в рамките на ЕС. На второ място, чрез този контрол държавите-членки се задължават предварително да проверят дали дадено държавно подпомагане би било подходящ инструмент за постигане на целите от общ интерес за Съюза като цяло. По този начин се предотвратява нецелесъобразното разходване на публични средства и ресурси, които в крайна сметка се заплащат от данъкоплатците.

Поради тази причина преди дадена държава да може да осъществи проект за държавна помощ, той трябва да бъде одобрен от ЕК (чл. 108, § 2 ДФЕС, чл. 7 във връзка с чл. 8 ЗДП).

I. Държавите-членки са задължени да уведомяват, освен в случаите на ясно дефинирани изключения, Европейската комисия за всеки проект съгласно процедурата за нотифициране на държавни помощи.

Става ясно, че за да бъде приведена в действие дадена планирана държавна помощ, е необходимо наличието на две кумулативно изискуеми предпоставки, а именно подаване на уведомление от страна на министъра на финансите до ЕК (т.нар. нотифициране на държавната помощ) и съответно положително решение от нейна страна. Така уредената правна рамка основава отпускането на публични средства под формата на държавна помощ на системата на предварително разрешаване. С други думи, ЕК осъществява контрол за законосъобразност и/или целесъобразност върху всяко планирано държавно подпомагане. Привеждането в действие на дадена планирана държавна помощ не може да се извърши без положителното решение на ЕК за това. Предварително изпълнение е недопустимо, независимо от целта, необходимостта или спешността на помощта. Отпускането на средства без нотифициране на планираната помощ пред ЕК и без положително решение от нейна страна (действа т.нар. ”клауза на изчакване”) автоматично квалифицира помощта като неправомерна с конкретни последици от този факт, които не са обект на изследване на настоящата статия.

Контролът се определя като един от способите за осигуряване на законосъобразно и правилно държавно управление, създаден изцяло в изпълнение на тази основополагаща цел за организиране и протичане на общественото управление като цяло. Контролът се явява функция на самото управление, бидейки оценка от страна на контролиращия субект<sup>3</sup>. Държавната администрация трябва да гарантира върховенство на законността, като същевременно в най-висока степен спазва изискванията на правната норма, обосновавайки по този начин законосъобразното развитие на правоотношенията между отпускащия помощта орган и получателя на помощта.

<sup>2</sup> Попова, Ж. Право на Европейския съюз. С., Сиела, 2009, с. 196.

<sup>3</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С., Сиби, 2001, с. 244–246.

Необходимо е и да се прави разграничение между понятията контрол и надзор<sup>4</sup>. Във връзка с настоящото изследване, интерес представлява кое е коректното понятие, което трябва да се използва по отношение на дейността, осъществявана от ЕК във връзка с процедурата по нотифициране на държавната помощ. Разграничението между понятията контрол и надзор се прави на база обхвата на осъществяваната дейност. Понятието надзор е по-тясно в сравнение с контрола. Надзорният орган стои по правило вън от системата на контролирания субект, осъществявайки контролна дейност по отношение на законосъобразността на контролираните дейности. Контролът се извършва от органи, които заемат ръководно положение и се намират вътре в системата, към която спада и контролираният субект, като контролната дейност е както за законосъобразност, така и за правилност<sup>5</sup>.

Мястото на ЕК като главен изпълнителен орган на ЕС я поставя начело на системата от органи, осъществяващи изпълнителната дейност в рамките на Съюза. В този смисъл министърът на финансите като национален изпълнителен орган със специална компетентност е част от тази система. Принципът на децентрализация, който осигурява делегиране на права по управлението на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд от ЕК на държавата е още едно доказателство за единната структура на изпълнителните органи вътре в Съюза, включваща ЕК на европейско ниво, министъра на финансите и министъра на земеделието и храните на национално ниво. Права могат да се делегират само в рамките на една административна структура от по-горестоящия към по-долустоящ административен орган. Следователно, когато говорим за контролната дейност, която осъществява ЕК във връзка с държавните помощи, обосновано е да се използва понятието контрол, тъй като тази дейност напълно съответства на съдържанието, вложено в него и в нашата административноправна литература.

Тук трябва да бъде изяснен и въпросът за вида на контрола, извършван от ЕК. С оглед основанието, от което произтича, контролът се дели на обществен и юридически. Дейността на ЕК в тази сфера е базирана на строго определени пра-

вила, категоризирайки я като юридически контрол. Според времето, в което се извършва, контролът бива предварителен, текущ и последващ<sup>6</sup>. При осъществяването на контролната дейност от Комисията могат да бъдат открити и трите форми.

При хипотезата на чл. 108, § 3 ДФЕС планирана държавна помощ не може да се приведе в действие без акт на ЕК по отношение на нея, което ни дава основание да заключим, че в този случай контролът, който осъществява ЕК, е предварителен. Този вид контрол има за цел да не допусне незаконосъобразни и неправилни актове и действия, от които да произтекат неправомерни правни последици. В подкрепа на казаното дотук е и презумпцията установена в чл. 11, § 1 Регламент 659/1999 г. (Процедурен регламент), че всяка помощ, отпусната без предварително уведомление до ЕК е неправомерна. Още в чл. 93, § 3 Договора за създаване на Европейската общност (т.нар. Римски договор) изрично е отбелязано, че: „Комисията следва да бъде информирана, в разумен срок, който да ѝ даде възможност да представи своето мнение, по отношение на всякакви планове за предоставяне или изменение на помощи. Ако тя счита, че някой план е несъвместим с Общия пазар, като се позовава на чл. 92, тя без забавяне слага начало на предвидената в ал. 2 процедура. Съответната държава-членка няма право да привежда в действие заплануваните мерки, докато тази процедура не доведе до постановяването на окончателно решение”. Това означава, че без издаването на облагодетелстващ акт от Комисията, с който да бъде завършен фактически състав по отпускането на държавна помощ, е невъзможно правомерното предоставяне на такъв вид средства, дори да са в съответствие с всички други законови предпоставки за това.

Римският договор за пръв път въвежда задължително предварително уведомяване на ЕК по отношение на всяко планирано държавно подпомагане, забранявайки на държавата-членка да го приведе в действие без решение във връзка с него. Задължението на държавата-членка произтича от императивната правна норма в Договора. Щом държавата „няма право” да отпусне средствата без точно спазване на предвидената процедура, това означава, че всяка държавна помощ, предоставена в неизпълнение на тези правила, е

<sup>4</sup> Костов, Д. Контрол, надзор и проверка на изпълнението. С., Унив. изд. 1997.

<sup>5</sup> Дерменджиев, Ив. Проблеми на административното правораздаване. С., 1976.

<sup>6</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Цит. съч., с. 251–252.

незаконно отпусната<sup>7</sup>, т.е. представлява съществено нарушаване на предвидения административно-правен режим с конкретна правна последица – преустановяване на помощта или възстановяване на отпуснатите средства, ведно с дължимите лихви (чл.11 Регламент 659/1999).

Подаването на уведомлението от страна на министъра на финансите или на министъра на земеделието и горите е актът, с който се сезира ЕК за разглеждане на съвместимостта на планирано държавно подпомагане с правилата на вътрешния пазар. В тези случаи ЕК не действа служебно (*ex officio*), за разлика от случаите по осъществяване на административен контрол от погорестоящ орган в системата на административното подчинение, чието извършване по правило става служебно.

Комисията има изключително правомощие да разрешава предоставянето на индивидуални държавни помощи, както и на схеми на държавна помощ. Тя е висшестоящият орган, от чието решение ще зависи по-нататъшното развитие на правоотношението, осъществяващо се при предоставянето на държавна помощ. Формирането на волята на ЕК в посока разрешаване или отказ за отпускане на конкретна помощ, се явява онзи юридически акт, осъществяването на който ще предопредели начина, по който ще продължи да се развива или ще се прекрати правоотношението по повод дадено планирано държавно подпомагане.

Уведомлението по ЗДП за всяко намерение за предоставяне на държавна помощ се представя от администратора на държавна помощ на министъра на финансите във формата по Приложение № 1 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 г. и Регламент (ЕО) № 1627/2006 на Комисията от 24 октомври 2006 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 794/2004 по отношение на стандартните формуляри за уведомяване на помощи (ОВ, L 302, 1.11.2006). Електронното уведомяване на държавните помощи чрез изградената система SANI (State Aid Notification Interactive) се използва за изпращане на попълнените уведомителни формуляри за държавните помощи до Европейската комисия, за систематизиране на получените електронни формуляри и за защита на конфиденциална информация. (чл. 2

ППЗДП). Съгласно чл. 108 § 3 ДФЕС Комисията следва да бъде информирана в разумен срок, който да ѝ даде възможност да представи своето становище по отношение на всякакви планове за предоставянето или изменението на дадена държавна помощ.

Правно основание за откриване на процедурата по уведомяване е Процедурният регламент.

Съответната държава-членка (централните ѝ органи) чрез своето постоянно представителство е тази, която трябва да уведоми ЕК за всяко планирано държавно подпомагане. За целта се използват стандартни формуляри<sup>8</sup>, като е допустима и опростена форма на уведомление за някои малки изменения на съществуваща държавна помощ (Приложение 3 А от Регламент 794/2004). Ако уведомлението е непълно, Комисията има право да поиска допълнителна информация. Срокът, в който ЕК трябва да се произнесе е двумесечен, считан от датата на която Комисията е получила цялата ѝ необходима информация, за да разгледа случая. Непроизнасянето в срок от страна на Комисията се счита за мълчаливо съгласие и държавата-членка има право да приведе в изпълнение планираната държавна помощ след предварително уведомяване на Комисията.

Институтът на мълчаливото съгласие не е познат на българската административноправна система. Счита се обаче, че това е верният подход за стимулиране на органите на държавно и местно управление към по-динамично отношение към въпросите изискващи тяхната воля, което пък и е гаранция за срочното изпълнение на възложените им от закона задължения.

Актът, с който завършва предварителната проверка и ЕК се произнася, е решение. То поражда различни правни последици в зависимост от това кои от правата и задълженията, съдържащи се в диспозицията на правната норма привежда в изпълнение.

На първо място, ЕК може да констатира, че съответното подпомагане, за което е подадено уведомление, не представлява държавна помощ (чл. 4 § 2 Регламент 659/1999). Това ще е така, когато планираната мярка не отговаря на четирите кумулативно изискуеми предпоставки, наличието на които биха я определили като държавна

<sup>7</sup> Решение на Комисията от 13 юли 2009 г. относно схемите за държавни помощи С 6/04 (*ex NN 70/01*) и С 5/05 (*ex NN 71/04*), приведени в действие от Италия в полза на производителите на парникови култури (освобождаване от акцизи върху газьол, използван за отопление на парници) – (нотифицирано под номер С (2009) 5497).

<sup>8</sup> Приложение 1 от Регламент 794/2004.

помощ<sup>9</sup> (чл. 107 ДФЕС) и не се подчинява на правилата за държавни помощи. Тук е мястото да се отбележи, че Комисията няма компетентност да се произнася за подпомагане, попадащо извън обхвата на института на държавните помощи. При решаването на този въпрос европейският административният орган действа при условията на обвързана компетентност, т.к. липсата на някой от критериите, по които едно подпомагане се характеризира като държавна помощ, води до постановяване на решение, с което мярката е отхвърлена като държавна помощ.

На второ място, при положение че констатира, че дадено подпомагане отговаря на четирите предпоставки за определяне на държавна помощ, Комисията трябва да изследва въпроса за наличието на съвместимост или не на тази помощ с принципите на вътрешния пазар. При изследването на тези въпроси са възможни две хипотези. При първата ЕК определя държавната помощ за съвместима с принципите на вътрешния пазар и постановява, съгласно чл. 4 § 3 от Регламент 659/1999, решение, което не повдига възражения. Правните последици, които настъпват, са свързани с възникване на право в полза на държавата-членка да приведе в действие планираната държавна помощ. Разпоредбите на ДФЕС (чл.107) и ЗДП (чл. 3) конкретизират възможните предпоставки, при наличието на които, държавната помощ се приема за съвместима с вътрешния пазар. Предоставянето на държавна помощ е съвместимо с вътрешния пазар, когато помощта:

1. има социален характер и се предоставя на отделни потребители, при условие че помощта се оказва без дискриминация относно произхода на съответните стоки;

2. е предназначена да отстрани щетите, причинени от природно бедствие или други извънредни събития.

В тези две хипотези законодателят императивно определя държавната помощ за съвместима. Когато тя отговаря на нормативно уредените в закона изисквания, не се предоставя възможност за преценка, т.е. ex lege тя е съвместима с принципите на вътрешния пазар. Четирите критерия за несъвместимост с принципите на вътрешния пазар са неприложими при наличието на спомена-

тите две хипотези. Основанията са изчерпателно изброени и не могат да се тълкуват разширително.

Друга група основания, наличието на които би могло да дерогира въздигнатата в общо правило несъвместимост на държавните помощи с принципите на вътрешния пазар, са уредени в чл. 4 ЗДП и чл. 107 т. 3 ДФЕС. Предоставянето на държавна помощ **може** да бъде прието за съвместимо с вътрешния пазар, когато

1. помощта е предназначена за насърчаване на икономическото развитие на райони с ниско жизнено равнище или с висока безработица;

2. когато подпомага изпълнението на проект със значителен икономически интерес за Съюза или за преодоляване на съществени трудности в икономиката на Република България;

3. когато подпомага развитието на определени стопански дейности или отделни икономически райони, доколкото не се засягат търговските условия в степен, която противоречи на общия интерес;

4. когато подпомага запазването на културното и историческото наследство, ако не засяга търговските условия и конкуренцията в Европейската общност до степен, която противоречи на общия интерес; и

5. такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени с решение на Съвета, по предложение на Комисията (каквато е редакцията на ДФЕС, различава се от ЗДП).

Когато помощта попада в обхвата на изяснените по-горе хипотези, ЕК при условията на оперативна самостоятелност приема дадено подпомагане за съвместимо и предварителната проверка завършва също с решение, което не повдига възражения.

При съмнения обаче за съвместимостта на държавната помощ, когато в следствие на предварителната проверка административният орган не е в състояние в момента на възникването на съмнение да установи дали помощта е съвместима с принципите на вътрешния пазар, с решение се открива официална процедура по разследване (чл. 6 Регламент 659/1999 във връзка с чл. 108 ДФЕС).

Решението трябва да съдържа ясно определени реквизити, като например релевантните

<sup>9</sup> За да бъде прието едно подпомагане за държавна помощ, то трябва да отговаря на четири кумулативно изискуеми предпоставки, а именно: 1. Помощта да се отпуска от държавни или общински ресурси или за сметка на такива; 2. Избирателност на предприятията, региони, сектори, обект на подпомагане; 3. Икономическа изгода, която получателите на помощта не биха имали при нормални пазарни условия; 4. Нарушаване или застрашаване на правилата на свободната и лоялна конкуренция.

към случая факти, правните основания, предварителната оценка на Комисията, съмненията ѝ по отношение на съвместимостта на помощта с принципите на вътрешния пазар. С Решението Комисията изисква държавата-членка и заинтересуваните страни да предоставят коментари в рамките на разумен срок (обикновено едномесечен), който е инструктивен и би могъл да бъде продължен по преценка на ЕК при наличието на „надлежно обосновани случаи“.

Срокът за приключването на официалната процедура по разследване е 18 месеца и също е инструктивен, без да има предвидени санкционни последици за ЕК в случай на неспазването му, т.к. регламентът допуска възможността той да бъде продължен с още 2 месеца при наличие на общо споразумение между държавата-членка и Комисията. Това споразумение относно срока може да се разглежда като административен договор, като един от възможните начини за осъществяване дейността на администрацията посредством насрещно съгласуване на воли, типично по-скоро за гражданското право<sup>10</sup>.

ЕК се произнася с решение, с което може:

1. Съгласно чл. 7, § 2 Регламент 659/1999 да приеме, че планираната мярка не е държавна помощ по смисъла на разпоредбите на ДФЕС и ЗДП и не попада в приложното поле на правните норми, уреждащи материята или

2. Да приеме, че мярката на подпомагане е държавна помощ. При наличие на такава констатация от страна на ЕК, тя може да формира воля в три насоки:

– Постановява т.нар. „**положително решение**“, когато съмненията относно съвместимостта на държавната помощ с принципите на вътрешния пазар са отстранени или такива не са открити. Това решение е благоприятстващо за подалата уведомление държава-членка, като поражда в нейна полза право да приведе в изпълнение планираната държавна помощ.

– Постановява т.нар. „**условно решение**“. Този тип решение също има положителен характер, т.е. също определя държавната помощ като съвместима с правилата на вътрешния пазар, което до голяма степен го доближава до решенията от първия тип. Привеждането му в действие обаче е поставено в зависимост от изпълнението на едно или повече условия, които са необходими

за прилагане на държавната помощ. Именно наличието на такива условия дава основание за ограничаването му от първи тип положителни решения, които на практика са безусловни и подлежат на незабавно изпълнение.

– Постановява „**отрицателно решение**“. При третата хипотеза Комисията приема, че помощта отговаря на изискванията за държавна помощ, но е несъвместима с правилата на вътрешния пазар. С други думи съществува противоречие с принципите на вътрешния пазар и разходването на публични средства в тази ситуация би довело до изкривяване в значителна степен на свободната и лоялна конкуренция. Отчетено е, че такава държавна помощ опасно засяга правилата и принципите на свободната конкуренция, като ограничаването или засягането на конкуренцията не би било икономически и социално оправдано, съпоставено с обществените отношения, които биха били защитени при разходването на публичния ресурс. Това решение е неблагоприятно за държавата-членка, нотифицирала помощта. То ѝ забранява да приведе в действие дадена планирана мярка. Ако все пак това се случи, отпуснатата помощ се счита за неправомерна с всички санкционни последици за държавата-членка, администратора на помощ и нейния получател.

ЕК има задължение да публикува решенията, които взема по чл. 7 от Процедурния регламент и обобщено уведомление за другите си решения в Официалния вестник на ЕС. Публикуването не е предпоставка за влизане в сила на решенията, а има по-скоро информационен характер.

Решението е изпълнителен акт, който е задължителен в своята цялост за своите адресати. Такива могат да бъдат държава-членка, физическо или юридическо лице<sup>11</sup>. Задължителната сила на решението само по отношение на неговите адресати е и основната му отличителна черта от други източници на производното право на ЕС, като регламентите например. Освен това решението на ЕК има пряко действие и не е необходим какъвто и да било опосредстващ или въвеждащ акт, издаден от национален орган, за да породи действие на територията на Република България (по аргумент от чл. 162 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) във връзка с чл. 209 ДОПК). До издаване на решение няма

<sup>10</sup> В този смисъл виж **Сивков, Ц.** Споразумението по Административно-процесуалния кодекс. С., Сиела, 2012.

<sup>11</sup> **Попова, Ж.** Цит. съч., с. 349, 354.

да се стигне, ако държавата-членка, която е подала уведомление до Комисията, го оттегли. Оттеглянето може да бъде извършено в разумен срок, преди ЕК да е взела решение. С оттеглянето се слага край на правоотношението по повод отпускането и разходване на даден публичен ресурс, а производството се прекратява. Оттеглянето на уведомлението не преклудира правото на държавата да подаде ново за същия вид помощ със същите или сходни папараметри до ЕК и органът ще е длъжен да започне нова процедура по разглеждания по-горе начин (чл. 8 Регламент 659/1999).

Издаденото решение може да бъде анулирано, когато се основава на неточна информация, която е била основополагаща за постановяването му. Анулирането не освобождава Комисията от задължение да постанови ново решение, като за целта се образува нова официална процедура по разследване (чл. 9 Регламент 659/1999).

Влязлото в сила решение на ЕК подлежи на изпълнение от своите адресати. При едно законосъобразно развитие на правоотношението, последната фаза на всяко административно производство, а именно изпълнението, е задължително и то следва първата, също задължителна фаза на процеса – издаването на административния акт. Няма съмнение, че решението на ЕК е административен акт, резултат от юридическа дейност от административно естество, чрез която се разрешават със задължителна сила въпроси, засягащи права и законни интереси на заинтересованите субекти<sup>12</sup>.

Ако обаче възникне спор по отношение на законосъобразността на този акт, заинтересуваната страна може да оспори законосъобразността на това решение пред Общия съд (Първоинстанционния съд на Европейските общности) съгласно чл. 256 ДФЕС във вр. с чл. 263 ДФЕС на база посочените в тези разпоредби основания. Решението на Общия съд подлежи на контрол от страна на Съда на ЕС. Въпреки опасенията, че при наличието на тази правна възможност ще се стигне

до масово обжалване на решенията на ЕК по тези въпроси се оказаха напразни и практиката сочи, че в повечето случаи, те не се обжалват и остават окончателни<sup>13</sup>.

От своя страна, ЕК също притежава правомощия да отнесе въпроса пред Съда при неспазване на нейни отрицателни или условни решения от страна на държава-членка (чл. 23 Регламент 659/1999).

**II. Процедура по уведомяване на ЕК за отпускане на държавна помощ, трябва да бъде отграничена от други категории мерки и схеми, за които не е необходимо официално нотифициране, въпреки че те също се подчиняват на правилата за държавните помощи.**

**Такива са, на първо място, помощите, които попадат в обхвата на регламент за групово освобождаване.** Съгласно чл. 109 ДФЕС: „Съветът, по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент, може да приема подходящи регламенти за прилагането на чл. 107 и 108 и в частност може да определя условията, при които се прилага чл. 108, параграф 3, както и категориите помощи, които са изключени от тази процедура.” Тази разпоредба е основанието за приемането на Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 г. относно декларирането на някои категории помощи за съвместими с общия (вътрешния) пазар в приложение на чл. 87 и 88 от Договора (сегашни чл. 107 и 108 ДФЕС)<sup>14</sup>, т.нар. Общ регламент за групово освобождаване (ОРГО). ОРГО консолидира в единен акт и хармонизира правилата, съдържащи се досега в различни регламенти. Освен това той разширява обхвата на клаузите за освобождаване от изискване за уведомяване, като включва в него пет нови категории помощи, които до момента не са се ползвали с такава възможност<sup>15</sup>. Приложното поле на Регламента включва всички сектори на икономиката, с изключение на рибарството и аквакултурите, земеделието и въгледобива<sup>16</sup>, и с изключение на регионалната помощ в секторите

<sup>12</sup> Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. С., Сиби, 2011, с. 104, 105.

<sup>13</sup> Попова, Ж. Цит. съч., с. 523.

<sup>14</sup> Оф. В. L 241, 9.8.2008, с. 3–47

<sup>15</sup> Обхванати от ОРГО категории помощи: помощи в полза на малки и средни предприятия, помощи за изследвания и иновации, помощи за регионално развитие, помощи за обучение, помощи за създаване на работни места, помощи под формата на рисков капитал, помощи за опазване на околната среда, помощи за предприемачество.

<sup>16</sup> Помощи за обучение, предоставяне на рисков капитал, изследвания, развойна дейност и иновации, помощи за работници с увреждания и в неравностойно положение, както и за опазване на околната среда обаче, могат да се прилагат при определени обстоятелства и спазване на предвидените в ОРГО условия.

на стоманодобивната, корабостроителната промишленост и производството на синтетични влакна, както и на схемите за регионарна помощ, насочени към специфични сектори на стопанска дейност (с изключение на туризма). ОРГО се прилага само по отношение на прозрачни<sup>17</sup> помощи, които притежават стимулиращ ефект<sup>18</sup>. В ОРГО са предвидени и тавани на помощта, под които Регламентът се прилага<sup>19</sup>.

Този кратък преглед на приложното поле на ОРГО е от значение, за да се изясни, че когато дадена планирана държавна помощ попада в кръга на обхванатите от него хипотези, процедурата по нейното разрешаване рязко се различава от тази по предварително уведомяване на ЕК, т.нар. нотифициране на държавната помощ. Нещо повече, нотифициране изобщо не е необходимо. Държавата-членка може да отпусне помощта незабавно, без необходимост от разрешение от страна на Комисията. Националният орган (министърът на финансите или министърът на земеделието и горите) имат задължение единствено да информират ЕК, след като са отпуснали вече помощта и то като използват обикновен формуляр за информация. Съгласно чл. 9 ЗДП в случаите, когато помощта попада в обхвата на групово освобождаване, администраторът на помощ предварително съгласува с министъра на финансите планираната държавна помощ, който разглежда постъпилата информация и изготвя становище относно съответствието на държавната помощ с правилата за групово освобождаване.

Може да се направи извод, че в този случай, компетентността по отношение на помощи, които попадат в приложното поле на ОРГО, е делегирана от ЕК на националните органи в съответствие с принципа на децентрализация. Комисията притежава само съвещателна компетентност. Уведомяването ѝ от страна на националните органи не е елемент от фактическия състав на правоотношението по отпускане на държавна помощ. Доказателство за това е и фактът, че отпуснатото държавно подпомагане не се квалифицира като неправомерно и помощта не подлежи на възстановяване, ако отговаря на изискванията на ОРГО. Ми-

нистърът на финансите и министърът на земеделието и горите в рамките на своята компетентност изготвят становище за съответствие по см. на чл. 9 ал. 2 ЗДП.

ЕК притежава и правомощия по отношение на помощи, попадащи в обхвата на групово освобождаване, с оглед разглеждане на уведомление от страна на администратора на помощ по смисъла на чл. 7 ППЗДП. Съгласно тази разпоредба, е необходимо да бъдат осъществени следните предпоставки:

1. Да съществува установено от страна на министъра на финансите несъответствие на мярка за държавна помощ, за която той е получил уведомление от съответния администратор на помощ.

2. Непривеждане в съответствие на мярката от страна на администратора на помощта в срока по чл. 9 ал. 3 ЗДП и

3. Изготвено уведомление от страна на администратора на помощ до ЕК съгласно разпоредбата на чл. 7 ЗДП.

При наличието им ЕК има право да реализира правомощията си спрямо помощи, попадащи в обхвата на ОРГО. Комисията започва процедурата по чл. 3 и сл. от Регламент 659/1999, като придава на уведомлението от администратора на помощ правното значение на уведомление от страна на министъра на финансите при нотифицирането на нова държавна помощ. По този начин, въпреки че компетентният орган за помощи, попадащи в обхвата на ОРГО е министърът на финансите, в тази хипотеза ЕК постановява крайния административен акт, защото националният орган не притежава компетентност да вземе решение относно съвместимостта на подпомагането с принципите на вътрешния пазар.

**Втората** категория помощи, за които не е необходимо да бъде изпълнена процедурата по нотифициране на помощта, за да бъде тя приведена в изпълнение, е т.нар. минимална помощ (помощ *de minimis*). Правното основание за това е Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за създаване на Евро-

<sup>17</sup> Безвъзмездни помощи и лихвени субсидии, при които брутният еквивалент на помощта е съобразен с референтния лихвен процент, гаранционни схеми, фискални мерки (с ограничение) и подлежащи на възстановяване авансови плащания при определени условия.

<sup>18</sup> ОРГО предвижда различни критерии за проверка на стимулиращия ефектс различни степени на сложност – за някои категории мерки стимулиращият ефект се приема за даденост, за малките и средни предприятия той е налице, когато заявлението за помощ е подадено преди началото на проекта, и за големите предприятия – в допълнение на горното държавите-членки трябва да проверят дали са изпълнени основни условия, свързани с документацията.

<sup>19</sup> Напр. помощи за инвестиции в опазване на околната среда в размер до 7,5 млн. евро.



пейската общност към минималната помощ<sup>20</sup>. Минимална помощ е помощта, която по своя размер не оказва въздействие или оказва минимално такова върху честната и лоялна конкуренция. За да се ползва от опростените правила за минималните помощи, размерът на помощта не трябва да надвишава левовата равностойност на 200 000 евро за период от три фискални години.

За привеждане в изпълнение на минимална помощ не се дължи предварително уведомление и до националните компетентни органи. Администраторът на помощ единствено предоставя информация за предоставените от него помощи до министъра на финансите съгласно чл. 8 ЗДП.

Този уведомителен режим се различава от разрешителния режим какъвто е правният смисъл на производството по нотифициране на нова държавна помощ, започващо, развиващо се и приключващо пред ЕК.

Комисията притежава правомощия и по отношение на осъществяване на текущ и последващ контрол в областта на държавните помощи. При упражняването им, обект на контрол са правомерно издадени законосъобразни и правилни актове или действия, осъществявани вследствие изпълнението на такива административни актове. Текущият и последващ контрол от страна на ЕК са действия по установяване на законосъобразността на актове и действия на проверявания субект във връзка с прилагането на съответните режими и изпълнение на задължения в областта на отпускането на държавни помощи, осъществени вече и материализирани в издадени от Комисията различни категории решения. Крайната цел е да се осигури законосъобразност на изпълнението, което с оглед влиянието, което държавното подпомагане има върху свободната конкуренция, следва да се осигури без никакви нарушения на законността при осъществяване на предварително отчетената необходимост и цел.

Съгласно гл. 7 от Процедурния регламент Комисията може да осъществява мониторинг по два начина:

**1.** Чрез задължителните годишни доклади за съществуващи схеми за помощ, които националните органи с компетентност в областта на държавните помощи са длъжни да изготвят и предоставят на ЕК (чл. 5 ал. 2 т. 7 ЗДП) и

**2.** Чрез наблюдение на място при съмнения за спазване на условните и положителните ѝ решения или при възможни възражения относно решенията и след предоставена възможност на държавите-членки да предоставят коментарите си (чл. 22 Регламент 659/1999). Разпоредбите на гл. 5 от Процедурния регламент очертават правомощията на ЕК и по отношение на съществуващи схеми за помощ, предоставяйки ѝ право да счете, че дадена прилагана вече схема не е или вече не е съвместима с принципите на вътрешния пазар. Правно призната е възможността на Комисията в тези случаи да предложи подходящи мерки за държавата-членка съгл. чл.18 Регламент 659/1999.

Така разгледаните разпоредби ни водят до извода, че правомощията на ЕК по отношение на контрола относно прилагането на дадено държавно подпомагане се простират спрямо целия процес на реално осъществяване на държавната помощ – от планирането, през разрешаването, до разходването на публичния ресурс. Всичко това е вследствие на нормативно призната компетентност на Комисията по отношение на планирането и въвеждането в действие на политиките на Съюза, бидейки негов главен изпълнителен орган, който отговаря за управлението и изпълнението на всички общностни програми и политики, част от които е и политиката на ЕС в областта на държавните помощи.

Правомощията и процедурите, разгледани по-горе, се базират основно на разпоредбите на т.нар. Процедурен регламент. Българските законодателни, изпълнителни и правоприлагащи органи трябва да имат предвид обаче започналата реформа в областта на държавните помощи, чиято цел най-вече се свежда до опростяване на правилата, което да даде възможност на ЕК и националните органи по-лесно и ефикасно да прилагат правилата, засягащи режима на държавните помощи.

На 8 май 2012 г. Комисията прие Съобщение относно модернизиранието на държавната помощ на ЕС<sup>21</sup>, което официално дава ход на всеобхватна реформа на рамката за отпускане на държавни помощи. Тя ще гарантира, че политиката относно държавните помощи допринася както за изпъл-

<sup>20</sup> (ОВ, L 379/5, 28.12.2006).

<sup>21</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Модернизиранието на държавната помощ на ЕС, 8.5.2012 г., COM (2012) 209 окончателен.

нението на стратегията „Европа 2020“<sup>22</sup>. Предвидено е преразглеждане на Процедурния регламент. Реформирането на Процедурния регламент трябва основно да позволи на Комисията да ускори вземането на решения, но то ще ѝ помогне също така да се фокусира върху случаите с най-голямо въздействие на ниво ЕС. Освен това целта за насърчаване на растежа може да бъде постигната единствено ако Комисията има правомощия да определя приоритети в своята работа, да насочи своите действия по случаи, които са от най-голямо значение за вътрешния пазар. Това изисква упълномощаване на Комисията да определи приоритети за обработването на жалбите, за да се степенуват твърденията за потенциална помощ с голямо въздействие върху конкуренцията и търговията във вътрешния пазар. Едновременно с това, за да може Комисията ефективно да раз-

следва случаи на помощ със значително въздействие, тя трябва да разполага с по-ефективни инструменти, за да получава своевременно цялата необходима информация от участниците на пазара, така че да взема решения в подходящи за предприятията срокове<sup>23</sup>. Модернизирането на процедурите ще позволи също на Комисията да извършва повече разследвания *ex officio* на съществени нарушения на конкуренцията, които оказват неблагоприятно влияние върху вътрешния пазар.

Необходимо е всички тези действия на ЕК да бъдат следени и отчетени от нашата правна система при приемане на вътрешни актове в областта на държавните помощи или приложението на бъдещите нови нормативни разпоредби в европейското право, касаещи института на държавните помощи и процедури, свързани с тях.

---

<sup>22</sup> Съобщение на Комисията „Европа 2020“: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, 3.3.2010 г., COM (2010) 2020 окончателен.

<sup>23</sup> Специален доклад №15/2011 г. на Европейската сметна палата ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).